

# Vận dụng thuyết phân quyền trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Việt Nam : Luận văn ThS / Đặng Hồng Chiến ; Nghd. : PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung . - H. : Khoa Luật, 2008 . - 135 tr. + CD-ROM + Tóm tắt

## **1. Tính cấp thiết của đề tài:**

Mặc dù Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) đã khẳng định nhà nước Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân, nhưng hiện tại, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta vẫn chưa thật sự đáp ứng được những yêu cầu đặt ra đối với một nhà nước pháp quyền. Vẫn còn nhiều vấn đề hạn chế cần giải quyết, như sự chồng chéo trong tổ chức; chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ; sự kém hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động... và đặc biệt là tình trạng tham nhũng trong bộ máy nhà nước đang diễn biến rất phức tạp, ảnh hưởng đến uy tín của Đảng và Nhà nước trước nhân dân. Do đó, việc nghiên cứu những cơ sở lý luận và thực tiễn để phục vụ đổi mới tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước là vấn đề cấp thiết được đặt ra trong giai đoạn hiện nay.

Trong hệ thống tư tưởng của nhân loại về Nhà nước, Thuyết phân quyền được coi là một học thuyết dân chủ, tiến bộ bởi sự phân chia quyền lực được nêu ra trong học thuyết này chính là phương thức hữu hiệu để hạn chế quyền lực nhà nước, chống lại nguy cơ tha hoá quyền lực và bảo vệ nhân quyền. Do đó, phân quyền đã trở thành

nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước tại nhiều quốc gia trên thế giới. Việt Nam, dù không chính thức thừa nhận phân quyền, song tại quy định của các bản Hiến pháp đều ít nhiều có sự tiếp thu, vận dụng tư tưởng này và thực tế đã cho thấy những hệ quả tích cực của nó.

Chính các nhân tố tiến bộ của Thuyết phân quyền và thực tế vận dụng ở nước ta đã cho thấy, Thuyết phân quyền không phải là sản phẩm dành riêng cho các nhà nước tư sản, mà nó thuộc chung về các nhà nước dân chủ và hoàn toàn có thể vận dụng vào việc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Việt Nam.

Vì vậy, việc tiếp tục nghiên cứu và vận dụng Thuyết phân quyền là điều hết sức cần thiết nhằm khắc phục những hạn chế trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta hiện nay và tiến tới xây dựng thành công nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân.

## **2. Tình hình nghiên cứu đề tài:**

Trong một thời gian dài, đặc biệt là ở giai đoạn đầu phát triển hệ thống xã hội chủ nghĩa, ở nước ta cũng như các nước xã hội chủ nghĩa khác, tư tưởng về phân chia quyền lực nhà nước không được chú trọng nghiên cứu, thậm chí bị *tẩy chay*, coi đó như một thứ tư tưởng chỉ phù hợp với các nhà nước tư sản, nơi luôn có sự tranh giành quyền lực giữa các chính đảng.

Từ sau Đại hội VI của Đảng, công cuộc đổi mới toàn diện đất nước được bắt đầu và nhận thức về vấn đề tổ chức quyền lực nhà nước đã từng bước có những chuyển biến tích cực. Các bài viết, các công trình nghiên cứu về Thuyết phân quyền đã bắt đầu xuất hiện, nhất là từ khi Hiến pháp 1992 được sửa đổi (năm 2001), với sự chính thức thừa nhận nhà nước pháp quyền và sự phân công, phối hợp giữa

các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp. Tiêu biểu là các tác phẩm: *“Tư tưởng phân chia quyền lực nhà nước với việc tổ chức bộ máy nhà nước ở một số nước”* của Tiến sĩ ă guyễn Thị Hôi; *“Sự hạn chế quyền lực nhà nước”* của PGS.TS ă guyễn ă ng ă ng... và một số bài viết đăng tải trên các tạp chí, mạng internet.

Các công trình, bài viết đó đã đề cập đến tư tưởng phân chia quyền lực dưới những góc độ khác nhau, nhưng chưa có công trình nào dành riêng nghiên cứu về sự vận dụng Thuyết phân quyền vào tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Việt ă am.

### **3. Mục đích, nhiệm vụ của đề tài:**

Mục đích của đề tài là vận dụng những hạt nhân hợp lý của Thuyết phân quyền vào tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Việt ă am, khắc phục hạn chế, nâng cao chất lượng hoạt động của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp và góp phần xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Để đạt được mục đích đó, nhiệm vụ của đề tài là:

- ă ghiên cứu quá trình hình thành, phát triển và nội dung của Thuyết phân quyền, phân tích cơ sở lý luận và thực tiễn của sự cần thiết phải phân chia quyền lực nhà nước.

- ă ghiên cứu thực tế việc tổ chức quyền lực nhà nước ở Việt ă am theo quy định của các bản Hiến pháp từ 1946 đến nay, tìm ra những nội dung mang dáng dấp của tư tưởng phân quyền.

- Phân tích những tồn tại trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước hiện nay và tìm kiếm phương hướng, biện pháp khắc phục trên cơ sở vận dụng tư tưởng của Thuyết phân quyền.

### **4. Nội dung nghiên cứu chính của luận văn:**

- ă ghiên cứu khái quát về quyền lực nhà nước và sự cần thiết phải phân chia quyền lực.

- ả nghiên cứu tư tưởng phân chia quyền lực nhà nước trong thời kỳ cổ đại và cách mạng tư sản, đặc biệt là tư tưởng của John Locke, Montesquieu và Jean Jacques Rousseau.

- ả nghiên cứu các quy định liên quan đến vấn đề tổ chức quyền lực nhà nước trong văn kiện của Đảng, Hiến pháp các năm 1946, 1959, 1980 và 1992 (đã sửa đổi, bổ sung năm 2001) và các luật về tổ chức bộ máy nhà nước.

### **5. Cơ sở phương pháp luận:**

Đề tài được nghiên cứu chủ yếu dựa trên phương pháp suy luận logic, hệ thống tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm của Đảng, quy định ả nhà nước về vấn đề tổ chức quyền lực nhà nước. Bên cạnh đó nội dung của luận văn còn được thực hiện dựa trên cơ sở tự nghiên cứu, kinh nghiệm thực tế của giáo viên hướng dẫn, các đồng nghiệp và bản thân qua quá trình công tác trong bộ máy hành chính nhà nước, với sự tham khảo các tài liệu của nhiều tác giả trong và ngoài nước.

### **6. Những đóng góp về khoa học và ý nghĩa thực tiễn của luận văn:**

Luận văn đã phân tích bản chất của quyền lực nhà nước, nêu bật nguy cơ tha hoá của nó, làm cơ sở lý luận cho việc thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực trong bộ máy nhà nước. Đồng thời luận văn đã nghiên cứu khá đầy đủ về sự hình thành, phát triển của Thuyết phân quyền, từ những tư tưởng sơ khai thời cổ đại đến sự phát triển đỉnh cao trong thời kỳ cách mạng tư sản và khả năng vận dụng của nó vào thực tế tổ chức bộ máy nhà nước.

Căn cứ thực tế của Việt ả am, luận văn đã chỉ ra những biểu hiện của sự tiếp thu vận dụng tư tưởng phân quyền trong các bản

Hiến pháp, nêu ra một số hạn chế hiện tại trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước và biện pháp khắc phục những hạn chế đó.

**7. Kết cấu của luận văn:** Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, Luận văn được kết cấu gồm ba chương:

**Chương 1:** Lý thuyết về phân quyền

**Chương 2:** Sự phân công, phối hợp quyền lực trong tổ chức bộ máy nhà nước Việt Nam

**Chương 3:** Vận dụng thuyết phân quyền trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam.

## Chương 1

### LÝ THUYẾT VỀ PHÂN QUYỀN

---

#### 1.1. Khái quát về quyền lực nhà nước.

Trước tiên, luận văn nêu ra một số quan điểm khác nhau của các nhà tư tưởng về khái niệm quyền lực: Từ quan điểm của Aristote thời Hy Lạp cổ đại, coi quyền lực là yếu tố không chỉ có trong thế giới biết cảm giác, mà còn tồn tại trong cả giới vô cơ, đến các định nghĩa được nêu tại Bách khoa triết học Liên Xô; một số nhà khoa học của Anh, Mỹ... nhìn nhận quyền lực theo một nội hàm hẹp hơn, coi đó là yếu tố đặc trưng trong xã hội loài người và một số khái niệm của Việt ă am. Các khái niệm đưa ra không hoàn toàn thống nhất, nhưng có điểm chung cơ bản: quyền lực là năng lực để chi phối hoặc khiến người khác phải phục tùng ý chí của chủ thể nắm quyền.

Trên cơ sở đó, luận văn đưa ra quan điểm riêng về quyền lực:

*Quyền lực là cái mà nhờ nó, chủ thể này có thể chi phối hành vi hoặc buộc chủ thể khác phải phục tùng ý chí của mình.*

Cùng với việc nêu ra nguồn gốc hình thành nhà nước, luận văn đưa ra khái niệm quyền lực nhà nước: *Quyền lực nhà nước là sức mạnh cưỡng chế do nhà nước thực hiện, có khả năng bắt buộc các chủ thể khác trong xã hội phục tùng theo ý chí của nhà nước.*

Sau khi đưa ra khái niệm về quyền lực nhà nước, luận văn đề cập đến hai phương thức tổ chức quyền lực nhà nước cơ bản là *tập quyền* và *phân quyền*. Trong đó, *tập quyền* tức là quyền lực tối cao của nhà nước do một cá nhân hoặc một cơ quan nắm giữ và nó có thể chi phối đến sự hình thành hoặc hoạt động của các cơ quan nhà nước khác; *phân quyền* là quyền lực nhà nước được phân tách thành các

nhánh quyền lực riêng rẽ gồm lập pháp, hành pháp, tư pháp, ngang bằng nhau, độc lập và kiểm chế đối trọng nhau.

Khái quát về quyền lực nhà nước nêu trên tạo ra cơ sở cho việc tiếp cận các nội dung tiếp theo của luận văn.

## **1.2. Sự cần thiết phải phân chia quyền lực nhà nước.**

### ***1.2.1. Nhà nước - sự cần thiết và nguy cơ tha hóa.***

Để khẳng định sự cần thiết của nhà nước đối với sự tồn tại và phát triển của xã hội, luận văn trích dẫn quan điểm của nhiều nhà tư tưởng, thuộc các trường phái triết học khác nhau. Qua đó cho thấy, dù không thống nhất trong quan điểm về nguồn gốc nhà nước, nhưng tư tưởng của họ đều thể hiện một sự thống nhất rằng: *Nhà nước là một thiết chế thiết yếu đối với sự tồn tại của xã hội loài người.*

Tuy nhiên, cùng với sự cần thiết đó, thì quyền lực nhà nước luôn có nguy cơ tha hoá, đó là trạng thái quyền lực được sử dụng không vì lợi ích cộng đồng mà bị lợi dụng để thoả mãn lợi ích của một hay một số ít người trong xã hội.

Ải guy cơ tha hoá quyền lực là khách quan và thường trực vì nó gắn liền với bản chất của quyền lực và bản tính của con người: Quyền lực nhà nước có khả năng đem đến cho con người sự thoả mãn về tiền bạc, danh vọng; bản chất con người luôn bao gồm cả tính xấu, nhất là sự đam mê quyền lực. Để tránh sự tha hoá quyền lực và bảo vệ nhân quyền, một trong các giải pháp được tìm ra bởi các nhà tư tưởng phương Tây là phân chia quyền lực nhà nước.

### ***1.2.2. Phân quyền - giải pháp giảm thiểu sự tha hóa quyền lực nhà nước.***

#### ***1.2.2.1. Hạn chế quyền lực nhà nước để chống nguy cơ tha hóa.***

Trên cơ sở phân tích những điều kiện cần và đủ để sự tha hoá

quyền lực xảy ra trên thực tế gồm: một là sức mạnh to lớn của quyền lực nhà nước và khả năng đem lại cho con người sự thoả mãn về tiền bạc, danh vọng; hai là những tính xấu thuộc về bản chất của con người (tham lam, ích kỷ, đam mê quyền lực...) và ba là hành vi thực tế của người nắm quyền. Luận văn cho rằng, vì hai yếu tố đầu mang tính bản chất, khách quan không thể loại trừ, chỉ có yếu tố thứ ba là có thể ngăn chặn, nên, cách duy nhất chống lại sự tha hoá quyền lực là phải kiểm soát chặt chẽ việc sử dụng quyền lực, ngăn chặn sự lạm dụng quyền lực xảy ra trên thực tế.

Đó chính là sự hạn chế quyền lực nhà nước.

Để tránh cách hiểu không đúng, luận văn nêu rõ: Hạn chế quyền lực nhà nước không phải là làm cho quyền lực nhà nước bị giảm hiệu lực, hiệu quả, mà sự *hạn chế* đó nhằm vào đối tượng là những người nắm quyền lực, không cho phép tuỳ tiện sử dụng quyền lực theo ý chí riêng, giảm thiểu khả năng sử dụng quyền lực nhà nước để thoả mãn lợi ích riêng.

Luận văn cũng chỉ ra rằng đây là một vấn đề rất khó khăn với mọi nhà nước, bởi việc này thực chất là nhà nước tự *trói chân, trói tay* mình, đồng thời luận văn cảnh báo nguy cơ *đông cứng* bộ máy, nếu thực hiện việc hạn chế thái quá, làm mất sự linh hoạt của cơ quan nhà nước.

*1.2.2.2. Phân quyền - một giải pháp hạn chế quyền lực nhà nước.*

Từ sự khẳng định về sự cần thiết phải hạn chế quyền lực nhà nước nêu trên, phần này nêu ra phương thức hạn chế hữu hiệu.

Dựa trên lập luận rằng, trong sử dụng quyền lực nhà nước, khi một người nắm quyền mà không lạm quyền lực, suy cho cùng, nguyên nhân chỉ có thể bởi: không muốn, hoặc không dám, hoặc



không thể. Trong đó, nếu chỉ trông chờ sự *không muốn* – yếu tố mang tính tự giác của người cầm quyền, thì quá mạo hiểm đối với lợi ích xã hội, bởi những cám dỗ xoay quanh hai chữ “*quyền lực*” là rất lớn và thường xuyên, còn trong mỗi con người lại luôn tồn tại cả hai mặt tốt - xấu, đặc biệt là sự *đam mê* quyền lực. Vì vậy, tác giả cho rằng trong tổ chức quyền lực nhà nước, phải lấy sự kiểm soát làm trọng, tức là phải làm cho nhà cầm quyền *không dám* hoặc *không thể* lạm quyền, hoặc cả hai.

Để đạt được điều đó, phải tạo ra một cơ chế tổ chức quyền lực nhà nước sao cho không để quyền lực nhà nước quá tập trung vào tay một người, mà phải được phân ra, giao cho những người khác nhau đảm nhiệm trong mối quan hệ vừa độc lập, vừa có sự kiểm soát, kiềm chế lẫn nhau.

Và đó cũng chính là điểm cốt lõi của học thuyết phân quyền.

### **1.3. Sự ra đời và phát triển của thuyết phân quyền:**

Trước hết luận văn khẳng định: Các khái niệm như “*Tư tưởng phân quyền*”, “*Học thuyết phân quyền*” hay “*Thuyết tam quyền phân lập*”... chỉ là những tên gọi do các nhà nghiên cứu dùng, khi nói đến hệ thống quan điểm về chia tách quyền lực nhà nước thành các bộ phận khác nhau và mối quan hệ kiềm chế, đối trọng giữa chúng. Bản thân các nhà tư tưởng không đặt tên cho hệ thống những quan điểm của mình.

Còn trong luận văn này, tác giả gọi chung là “*Thuyết phân quyền*”.

#### **1.3.1. Tư tưởng phân quyền thời kỳ cổ đại:**

Phần này lần lượt trình bày các tư tưởng phân quyền thời cổ đại trong sự kế thừa và phát triển qua từng tác giả gồm: Ephialtes (thế kỷ thứ V trước Công nguyên), Aistote (thế kỷ thứ IV TCN) và

Polybe (thế kỷ thứ 2 TCN). Qua đó, đã thấy quá trình hình thành của tư tưởng phân quyền, bắt đầu từ thực tế cải cách bộ máy nhà nước của Ephialtes, đến lý luận nêu trong tác phẩm “*Chính trị*” và “*Hiến pháp Athens*” của Aristote và phát triển cao hơn bởi Polybe.

### **1.3.2. Tư tưởng phân quyền thời kỳ Cách mạng tư sản:**

#### **1.3.2.1. Tư tưởng phân quyền của John Locke (1632-1704)**

Ấn định tư tưởng phân quyền của John Locke, thể hiện trong tác phẩm “*Hai khảo luận về chính quyền*” viết năm 1689, với việc cho rằng trong một nước cộng hoà có ba loại quyền lực: quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền liên hiệp, trong đó, quyền lập pháp là tối cao và phải có sự độc lập giữa lập pháp và hành pháp.

So với Aristote, tư tưởng phân quyền của John Locke rõ ràng và cụ thể hơn, nhưng đáng tiếc là John Locke chưa chỉ ra được quyền tư pháp và yêu cầu về sự độc lập của nó.

#### **1.3.2.2. Tư tưởng phân quyền của Montesquieu (1689 - 1755)**

Với tác phẩm “*Bàn về tinh thần pháp luật*” (năm 1748), Montesquieu đã khắc phục được hạn chế của John Locke khi chỉ ra rằng bên cạnh quyền lập pháp và hành pháp, còn có quyền tư pháp - quyền tài phán độc lập. Đặc biệt Montesquieu đã đề cập đến mối quan hệ giữa các cơ quan quyền lực, mà theo ông, đó là cơ chế “*quyền lực ngăn cản quyền lực*”, hay còn gọi là sự kiểm chế, đối trọng giữa các nhánh quyền lực. Qua đó cho thấy Montesquieu là người nghiên cứu toàn diện, sâu sắc, triệt để nhất về phân quyền.

#### **1.3.2.3. Tư tưởng phân quyền của một số tác giả khác:**

Sau Montesquieu, cũng có một số nhà tư tưởng đề cập đến *phân quyền*, như Jean Jacques Rousseau (1712 - 1778) hay Emmanuel Kant (1724-1804), tuy không có ai nghiên cứu vấn đề này một cách toàn diện, cụ thể như Montesquieu, nhưng cũng có sự bổ

sung thêm vào cơ chế giải quyết mối quan hệ giữa nhà nước với nhân dân và góp phần vào việc hoàn thiện học thuyết phân quyền.

Từ sau Cách mạng tư sản đến nay, các nhà tư tưởng ít đề cập đến vấn đề lý luận về phân chia quyền lực, chủ yếu là sự hiện thực hóa nó vào đời sống nhà nước. Trong quá trình đó, xuất hiện tư tưởng về một khía cạnh khác của phân quyền: sự phân cấp, phân quyền giữa trung ương với địa phương - phân quyền theo chiều dọc.

Trên cơ sở nghiên cứu tư tưởng phân quyền nêu trên, luận văn đã khái quát thuyết phân quyền gồm các nội dung cơ bản:

*Một là*, quyền lực nhà nước được cấu thành bởi các bộ phận khác nhau là: quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp.

*Hai là*, các loại quyền lực nói trên không được tập trung vào tay một cá nhân hoặc một cơ quan nhà nước, mà phải được chia ra cho các cơ quan khác nhau thực hiện/nắm giữ: quyền lập pháp thuộc về cơ quan dân cử; quyền hành pháp do cá nhân đứng đầu chịu trách nhiệm nắm giữ; quyền tư pháp thuộc về một cơ quan có sự độc lập cao so với hai cơ quan còn lại để đảm bảo chức năng bảo vệ công lý.

*Ba là*, giữa các cơ quan nhà nước, trong quá trình thực hiện quyền lực, chúng có thể kiểm soát, kiềm chế lẫn nhau, để không cho bất kỳ cơ quan nào có thể lạm dụng quyền lực. Đó là cơ chế “*quyền lực ngăn cản quyền lực*” hoặc cơ chế “*kiềm chế - đối trọng*”.

*Bốn là*, đồng thời với việc phân chia giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp, quyền lực nhà nước còn phải được phân chia giữa trung ương với địa phương, để chính quyền các địa phương được quyền tự quyết định những công việc riêng của địa phương mình trong khuôn khổ không trái Hiến pháp và luật.

## Chương 2

### SỰ PHÂN CÔNG, PHỐI HỢP QUYỀN LỰC TRONG TỔ CHỨC BỘ MÁY NHÀ NƯỚC VIỆT NAM

---

Trước khi đi vào chi tiết, luận văn khẳng định về mặt lý luận, đến nay, “phân quyền” chưa được thừa nhận là nguyên tắc trong tổ chức bộ máy nhà nước của Việt Nam. Ảnh hưởng, thực tế những quy định về tổ chức bộ máy trong cả bốn bản Hiến pháp 1946, 1959, 1980 và 1992 (bao gồm cả lần sửa đổi, bổ sung năm 2001), đều cho thấy có sự tiếp thu những hạt nhân của tư tưởng phân quyền, vẫn được gọi là sự *phân công, phối hợp quyền lực nhà nước*.

**2.1. Sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan quyền lực trong Hiến pháp Việt Nam - những dấu hiệu của thuyết phân quyền.**

***2.1.1. Sự phân công, phối hợp quyền lực nhà nước trong Hiến pháp năm 1946.***

Hiến pháp năm 1946 được xây dựng dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Chủ tịch Hồ Chí Minh, trong đó thể hiện khá rõ tư tưởng phân quyền trong các quy định về tổ chức bộ máy nhà nước. Bởi vậy, trong quá trình nghiên cứu về Hiến pháp 1946, đã có ý kiến cho rằng khi xây dựng bản hiến pháp này, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã “*chấp nhận phân quyền*”

Trong Hiến pháp năm 1946 đã phân định rõ ràng các chức năng lập pháp, hành pháp, tư pháp và trao cho ba cơ quan khác nhau đảm nhiệm: ảnh hưởng viện nhân dân giữ quyền lập pháp, Chính phủ nắm quyền hành pháp và quyền tư pháp thuộc về Tòa án.

Trong đó, ảnh hưởng viện có quyền “*kiểm soát và phê bình Chính*

*phủ” bỏ phiếu bất tín nhiệm Bộ trưởng và ả ội các, nếu Bộ trưởng và ả ội các không được tín nhiệm thì phải từ chức; Chính phủ có quyền trình dự án luật để ả ội viện biểu quyết thông qua và Chủ tịch nước có quyền yêu cầu ả ội viện: thảo luận lại các luật mà ả ội viện đã biểu quyết và đưa vấn đề tín nhiệm ra ả ội viện thảo luận lại (Sau cuộc biểu quyết này, ả ội các mất tín nhiệm phải từ chức).*

Yêu cầu về tính độc lập của Toà án đã được khẳng định tại Điều thứ 69: *“Trong khi xét xử, các viên thẩm phán chỉ tuân theo pháp luật, các cơ quan khác không được can thiệp”.*

### ***2.1.2. Sự phân công, phối hợp quyền lực nhà nước trong Hiến pháp năm 1959.***

Đây là Hiến pháp chịu ảnh hưởng của tư tưởng lập hiến chung của các nước XHCả lúc bấy giờ, đặc biệt là của Liên Xô (cũ). Khi đó, tư tưởng phân quyền bị phủ nhận hoàn toàn.

Mặc dù khẳng định nguyên tắc tập trung dân chủ và phủ nhận về nguyên tắc sự phân quyền trong tổ chức bộ máy nhà nước, nhưng thực tế trong nội dung quy định của Hiến pháp các nước XHCả nói chung và Việt ả am nói riêng vẫn hình thành các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp, cũng như có sự phân định rất rõ chức năng, nhiệm vụ quyền hạn giữa các cơ quan đó và có sự kiểm soát hoạt động giữa các cơ quan với nhau.

Trong Hiến pháp 1959, cũng có sự thể hiện việc phân chia chức năng, thẩm quyền, mối quan hệ phối hợp và kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp, tức là có những dấu hiệu tư tưởng phân quyền, nhưng mờ nhạt hơn nhiều so với Hiến pháp năm 1946, cơ chế kiểm soát giữa lập pháp và hành pháp kém chặt chẽ hơn, mà biểu hiện chủ yếu của nó là việc Chính phủ không có quyền kiểm chế Quốc hội, và ngược lại Quốc hội cũng không có

quyền đặt vấn đề bất tín nhiệm đối với Chính phủ.

### ***2.1.3. Sự phân công, phối hợp quyền lực nhà nước trong Hiến pháp năm 1980.***

Trong Hiến pháp 1980, mặc dù có sự phân định chức năng, thẩm quyền giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp, song nhìn chung, sự phân định là rất kém rõ ràng; mức độ độc lập của các cơ quan hành pháp, tư pháp trước lập pháp là rất thấp, trong khi quyền lực của Quốc hội được tăng cường tối đa.

Điều đó thể hiện qua việc Hiến pháp quy định một thiết chế mới là Hội đồng nhà nước trên cơ sở hợp nhất giữa Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước của Hiến pháp 1959. Đặc biệt, Hiến pháp 1980 quy định cho Quốc hội có quyền tự trao thêm cho mình và Hội đồng nhà nước những quyền khác, ngoài những quyền đã nêu trong Hiến pháp.

### ***2.1.4. Sự phân công, phối hợp quyền lực nhà nước trong Hiến pháp năm 1992***

Trong phần này, luận văn trình bày theo nội dung của Hiến pháp 1992 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001. Qua đó cho thấy: Việc tổ chức quyền lực vẫn được khẳng định theo nguyên tắc tập trung, thống nhất, nhưng trong các quy định cụ thể, Hiến pháp hiện hành đã thể hiện khá rõ sự tiếp thu những hạt nhân cơ bản của thuyết phân quyền. Đó chính là sự ghi nhận một cách chính thức trong Hiến pháp ba loại quyền lực nhà nước theo quan điểm của thuyết phân quyền: gồm lập pháp, hành pháp và tư pháp; việc thừa nhận sự phân công, phối hợp giữa các loại quyền lực nhà nước và việc đặt ra những quy định cụ thể về sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan quyền lực trong bộ máy nhà nước Việt Nam.

Cùng với việc nêu ra những quy định cụ thể chứa đựng tinh

thần đổi mới bộ máy nhà nước và tư tưởng phân chia quyền lực, luận văn khẳng định chính những đổi mới trong tổ chức bộ máy nhà nước, mà Việt ă am đã đạt được những thành tựu về các mặt kinh tế, chính trị và xã hội trong những năm gần đây.

Tuy nhiên, luận văn cũng khẳng định thực tế sự vận hành của bộ máy ă hà nước ta cho thấy vẫn còn nhiều vấn đề tồn tại, yếu kém. Để khắc phục những hạn chế đó, cần tiếp tục nghiên cứu và vận dụng những hạt nhân hợp lý của thuyết phân quyền vào tổ chức quyền lực nhà nước để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy, đó góp phần xây dựng thành công ă hà nước pháp quyền XHCă của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

## **2.2. Phân quyền giữa trung ương với địa phương và sự phân công, phân cấp trong bộ máy nhà nước Việt Nam.**

### ***2.2.1. Khái quát về phân quyền giữa trung ương với địa phương.***

Bản chất của phân quyền giữa trung ương với địa phương là việc trao cho chính quyền địa phương quyền tự quản, tự quyết, tự chịu trách nhiệm trước pháp luật về những việc thuộc phạm vi địa phương mình, và sự phân quyền đó cần được thực hiện trên cơ sở bộ máy chính quyền được thiết lập một cách phù hợp với từng loại đơn vị hành chính (tự nhiên hay nhân tạo), cũng như những đặc trưng về tự nhiên, xã hội của các địa phương.

### ***2.2.2. Sự phân công, phân cấp giữa trung ương với địa phương trong bộ máy nhà nước Việt Nam.***

Qua thực tế cho thấy, việc tổ chức chính quyền địa phương hiện tại vẫn cơ bản giữ nguyên như trong thời kỳ cơ chế tập trung bao cấp - thời kỳ Hiến pháp 1959, 1980 (mô hình Xô Viết), còn nhiều hạn chế, bất cập:

**Một là**, về cơ cấu tổ chức bộ máy chính quyền địa phương:

Sự rập khuôn trong tổ chức bộ máy chính quyền từ Trung ương đến địa phương tạo ra bộ máy vừa cồng kềnh, vừa kém hiệu quả; vừa không phát huy được vai trò của cơ quan đại diện quyền lực ở những đơn vị hành chính cơ bản, vừa làm giảm vai trò chỉ huy điều hành của bộ máy hành chính ở những cấp trung gian.

**Hai là**, về mối quan hệ giữa các cấp chính quyền.

Mối quan hệ giữa các cấp chính quyền từ trung ương đến cơ sở vẫn mang nặng tính chất của cơ chế tập trung bao cấp: việc quản lý, điều hành nặng về mệnh lệnh hành chính và xét, duyệt báo cáo. Dẫn đến tình trạng cấp trên bao biện, làm thay hoặc can thiệp quá sâu vào công việc của cấp dưới; cấp dưới trông chờ, ỷ lại vào cấp trên, thiếu tự chủ trong giải quyết công việc.

**Ba là**, về quan hệ giữa HĐND với UBND cùng cấp.

Về lý luận, thì UBND là cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp, nhưng trong thực chất hoạt động cho thấy nhiều khi không đúng như lý luận. Hiện nay, giữa HĐND và UBND thường có khoảng cách khá lớn, thậm chí nhiều nơi vai trò UBND còn tỏ ra lấn át HĐND. ả nguyên nhân do sự thiếu hiệu quả trong hoạt động của HĐND và quy định về mối quan hệ *song trùng trực thuộc*, khiến cho hoạt động của UBND chủ yếu phụ thuộc vào Chính phủ và UBND trên.

Trên cơ sở những tồn tại được nêu ra, luận văn nhận định: Cần có sự đổi mới trong hệ thống chính quyền địa phương để đáp ứng yêu cầu quản lý đất nước, xã hội. ả hưng do tính chất phức tạp của vấn đề, đòi hỏi phải nghiên cứu kỹ lưỡng và thực hiện cẩn trọng việc phân cấp, phân quyền cho địa phương. Mặc khác, sự đổi mới đã bước đầu được thể hiện tại ả nghị quyết Hội nghị lần thứ năm của BCH Trung ương Đảng khoá X.



**Chương 3**  
**VẬN DỤNG THUYẾT PHÂN QUYỀN**  
**TRONG XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XHCN**  
**Ở VIỆT NAM**

---

Trước hết, luận văn khẳng định lại hạt nhân hợp lý của thuyết phân quyền (sự phân công rành mạch trong việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước nhằm chống lại sự lạm dụng quyền lực vì mục tiêu bảo vệ nhân quyền); khẳng định sự cần thiết và tính hiệu quả của sự vận dụng tư tưởng này trong điều kiện Việt ă am nhằm khắc phục những hạn chế, yếu kém của bộ máy nhà nước, để tiến tới xây dựng thành công nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

**3.1. Quan điểm chung về tổ chức quyền lực nhà nước.**

***3.1.1. Nguyên tắc/mục đích tối cao trong tổ chức quyền lực nhà nước là phục vụ lợi ích của nhân dân.***

Trên quan điểm của Chủ tịch Hồ Chí Minh: “*Các công việc của Chính phủ làm phải nhằm vào mục đích duy nhất là mưu tự do, hạnh phúc cho mọi người. Cho nên Chính phủ nhân dân bao giờ cũng phải đặt quyền lợi nhân dân lên hết thảy. Việc gì có lợi cho dân thì làm, việc gì có hại cho dân thì phải tránh*”, luận văn suy rộng ra rằng việc tổ chức quyền lực nhà nước cũng phải đặt lợi ích của nhân dân lên trên hết. Vì vậy cần quyết tâm gạt bỏ những thành kiến cũ, mạnh dạn vận dụng những hạt nhân hợp lý của thuyết phân quyền vào tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, vì lợi ích chung của quốc gia, dân tộc và nhân dân.

***3.1.2. Quyền lực nhà nước thống nhất vào nhân dân, do nhân dân phân công thực hiện.***

Luận văn cho rằng, trong nguyên tắc thống nhất quyền lực nhà nước, cần phải hiểu là thống nhất vào nhân dân, chính nhân dân là người phân công thực hiện quyền lực nhà nước, vì tất cả quyền lực nhà nước đều bắt nguồn từ nhân dân, chỉ có nhân dân mới là người chủ thật sự của quyền lực nhà nước. ả nhân dân thống nhất quyền lực và trao cho các cơ quan nhà nước thực hiện quyền lực đó thông qua Hiến pháp. Các cơ quan nắm giữ quyền lực đều do nhân dân trao cho, và Quốc hội cũng chỉ là một trong số đó. Mặc dù Quốc hội được thành lập trực tiếp từ sự tín nhiệm của nhân dân, nhưng trong cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước, Quốc hội cũng chỉ có thể thực hiện một số chức năng, quyền hạn nhất định và được giới hạn bởi Hiến pháp. Cho dù Quốc hội là cơ quan có quyền lập hiến, song Hiến pháp là sản phẩm trí tuệ của toàn thể nhân dân, thể hiện ý chí, nguyện vọng của nhân dân, không phải của riêng Quốc hội.

***3.2. Đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước trung ương trên cơ sở vận dụng những hạt nhân hợp lý của thuyết phân quyền.***

Trên cơ sở những quan điểm chung về vấn đề tổ chức quyền lực nhà nước và phân tích tình hình thực tế, luận văn đưa ra một số đề xuất:

***3.2.1. Đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội theo hướng chuyên nghiệp hoá.***

Trên cơ sở phân tích những hạn chế trong tính kiêm nhiệm của Quốc hội hiện nay như việc ĐBQH không thể tập trung hết tâm lực, trí lực cho nhiệm vụ của người đại biểu; sự kiêm nhiệm tạo ra rào cản tâm lý trong hoạt động của đại biểu..., luận văn kiến nghị cần

tiến tới xây dựng Quốc hội chuyên nghiệp. ả hưng với điều kiện thực tế của Việt ả am, nhiệm vụ phù hợp trước mắt là: Tăng cường tỷ lệ đại biểu chuyên trách trong Quốc hội, trước hết là ở các Ủy ban của Quốc hội, đồng thời giảm mạnh cơ cấu ĐBQH là thành viên Chính phủ và cán bộ, công chức trong bộ máy hành chính, tư pháp.

***3.2.2. Thay đổi nhiệm kỳ bầu cử, đảm bảo tính liên tục trong hoạt động của Quốc hội.***

Sau khi phân tích thực trạng và những hạn chế của sự không liên tục trong hoạt động của Quốc hội do quy định về nhiệm kỳ bầu cử hiện hành, luận văn kiến nghị thay đổi quy định về nhiệm kỳ bầu cử: Một khoá Quốc hội là 6 năm và cứ mỗi 2 năm, lại tổ chức bầu lại 1/3 số đại biểu Quốc hội để tạo ra sự đan xen giữa kinh nghiệm nghị trường với thực tế đời sống xã hội, góp phần nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội.

***3.2.3. Tăng cường chất vấn tại kỳ họp của Quốc hội, gắn với “truy cứu trách nhiệm chính trị” đối với những người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.***

Sau khi phân tích thực trạng hoạt động chất vấn, nguyên nhân tồn tại, luận văn kiến nghị :

***Thứ nhất***, cần quy định rõ trong Luật hoạt động giám sát của Quốc hội về mục đích của chất vấn nói riêng và giám sát nói chung, giúp cho đại biểu Quốc hội có định hướng rõ ràng hơn về trách nhiệm và mục đích trong chất vấn, đồng thời cũng khiến những người bị chất vấn không thể lảng tránh trách nhiệm.

***Thứ hai***, xây dựng cơ chế cụ thể về việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với những chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn theo hướng đơn giản hoá về thủ tục và điều kiện; quy định rõ người không đạt được sự tín nhiệm của trên 50% tổng số ĐBQH thì phải từ chức

trong thời hạn nhất định, nếu không sẽ bị bãi nhiệm.

**Thứ ba,** Hiến pháp cần có quy định bảo đảm cho *Đại biểu Quốc hội không bị truy tố vì lời nói hay biểu quyết trong Quốc hội* (tương tự Điều thứ 40 Hiến pháp 1946), nhằm khuyến khích đại biểu Quốc hội cởi mở, thẳng thắn hơn khi tham gia thảo luận, chất vấn tại Quốc hội, qua đó nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội.

**3.2.4. Xác định lại vị trí, tính chất của Chính phủ trong bộ máy nhà nước và nâng cao vai trò của cơ quan hành pháp trong hoạt động lập pháp.**

*\* Về vị trí, tính chất của Chính phủ:*

Luận văn cho rằng việc coi Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội không còn phù hợp trong giai đoạn hiện nay, khi mà Hiến pháp đã khẳng định bản chất nhà nước pháp quyền và thừa nhận sự phân công quyền lực. Mặt khác, để tránh sự thụ động, ỉ lại của Chính phủ vào Quốc hội, đồng thời đề cao tính tự chủ trong hoạch định chính sách của Chính phủ, luận văn đề nghị bỏ quy định “*Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội*” và chỉ nên quy định Chính phủ là “*cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất của nước CHXHCN Việt Nam*”.

*\* Nâng cao vai trò của cơ quan hành pháp trong hoạt động lập pháp:*

Luận văn khẳng định sự tham gia của hành pháp vào hoạt động lập pháp là cần thiết và phù hợp với quy luật vì thực chất hoạt động lập pháp là để phục vụ nhu cầu của hành pháp. Vấn đề là phải tạo ra cơ chế để khiến hành pháp phải có động lực lập pháp từ yêu cầu thực tế, qua đó chủ động, tích cực tham gia hoạt động này.

Trên cơ sở đó, luận văn cho rằng:

- Quốc hội tăng cường giám sát hoạt động của Chính phủ,

qua đó tạo ra động lực lập pháp, bởi qua giám sát sẽ tạo áp lực phải tuân thủ pháp luật và áp lực giải quyết vấn đề bằng pháp luật.

- Để nâng cao chất lượng các đạo luật, Quốc hội phải phát huy vai trò, trách nhiệm trong việc thẩm tra, chỉnh lý các dự án luật do hành pháp đệ trình sang, sao cho phù hợp với ý chí, nguyện vọng của nhân dân, phục vụ tốt lợi ích quốc gia, dân tộc; đồng thời minh bạch hóa quá trình xây dựng luật, tạo điều kiện cho công chúng dễ dàng tiếp cận và tự do tham gia đóng góp ý kiến vào dự thảo luật.

Ở ngoài ra, để bảo đảm sự cần trọng cần thiết trong hoạt động lập pháp, góp phần nâng cao chất lượng, tính khả thi của văn bản luật, luận văn đề nghị quy định cho Chủ tịch nước quyền yêu cầu Quốc hội thảo luận lại đạo luật đã được Quốc hội thông qua (như Hiến pháp 1946).

### ***3.2.5. Đảm bảo sự độc lập của Tòa án và tăng cường khả năng kiểm soát đối với lập pháp và hành pháp.***

#### ***3.2.5.1. Đảm bảo sự độc lập của Tòa án:***

Trên cơ sở khẳng định sự độc lập trong xét xử là cơ sở cho hoạt động bảo vệ công lý của Tòa án, đồng thời nêu ra hai yếu tố ảnh hưởng đến tính độc lập của Tòa án (sự kiêm nhiệm của Quốc hội (Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và nhiều thẩm phán thuộc Tòa án các cấp đồng thời là đại biểu Quốc hội) và hệ quả của việc áp dụng thủ tục tố tụng xét hỏi), luận văn đưa ra hướng khắc phục:

- Vấn đề thứ nhất (yếu tố kiêm nhiệm), có thể được giải quyết bằng việc chuyên trách hoá các đại biểu Quốc hội (như đã nêu ở phần trên);

- Về vấn đề thứ hai (hệ quả thủ tục tố tụng xét hỏi), luận văn cho rằng phải thay đổi thủ tục xét xử, chuyển hẳn từ tố tụng xét hỏi sang tố tụng tranh tụng: Các kết quả điều tra phải được đưa ra xem

xét, tranh luận công khai, Hội đồng xét xử phải giữ đúng vai trò trung lập, điều khiển phiên toà, làm trọng tài điều hành quá trình tranh tụng, nghe ý kiến, lập luận của các bên, xem xét vụ việc và căn cứ vào pháp luật để phán quyết.

*3.2.5.2. Tăng cường sự kiểm soát của tư pháp đối với lập pháp và hành pháp.*

Trên cơ sở phân tích, khẳng định vai trò bảo vệ công lý của Toà án trước nguy cơ lạm dụng quyền lực cao của lập pháp và hành pháp; những bất hợp lý trong quy định hiện hành về thẩm quyền xét xử vụ án hành chính, luận văn kiến nghị: thành lập Toà án Hiến pháp và mở rộng thẩm quyền xét xử của Toà án nhân dân đối với cả các văn bản quy phạm do cơ quan nhà nước ban hành.

### **3.3. Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương.**

Vì đây là vấn đề lớn và rất phức tạp, nên tác giả luận văn không thể trình bày một cách chi tiết, mà chỉ đưa ra ba kiến nghị:

*Một là*, cần đa dạng hoá mô hình tổ chức của chính quyền địa phương, trước hết là cần xác định mô hình tổ chức riêng cho chính quyền thành thị và chính quyền nông thôn.

*Hai là*, phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương.

*Ba là*, nâng cao vai trò quyết định và giám sát của HĐND.

## KẾT LUẬN

1. Sự ra đời của ả hà nước là một điều tất yếu khách quan, phúc đáp nhu cầu của xã hội, để quản lý và điều hành xã hội, bảo vệ con người. Quyền lực là nhân tố không thể thiếu để ả hà nước có thể thực hiện chức năng của mình, song nó cũng là nhân tố luôn chứa đựng nguy cơ bị lạm dụng, dễ trở thành phương tiện để thoả mãn tham vọng của số ít người, đi ngược lại lợi ích chung, xâm phạm nhân quyền. Do đó, nhiệm vụ của mọi nhà nước dân chủ là phải thiết lập ra những cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả, không cho bất kỳ chủ thể nào được sử dụng tùy tiện hay lạm dụng quyền lực nhà nước.

2. Thuyết phân quyền ra đời từ chính đòi hỏi thực tế đó, nó là thành quả chung của nhân loại tiến bộ trong nỗ lực kiếm tìm giải pháp chống lại nguy cơ tha hoá quyền lực, bảo vệ quyền cơ bản của con người khỏi sự xâm hại từ phía các cơ quan nhà nước. Vì vậy, Thuyết phân quyền không thuộc riêng về quốc gia, hình thức nhà nước hay chế độ chính trị nào, mà thuộc về nhân loại tiến bộ. ả hững tư tưởng của nó trong tổ chức quyền lực là hạt nhân quan trọng của lý luận về nhà nước pháp quyền, đó chính là yêu cầu về sự phân công, phân nhiệm rành mạch giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp.

3. Ở Việt ả am, mặc dù chưa từng chính thức thừa nhận phân quyền là một nguyên tắc trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, nhưng thực tế trong tất cả các bản Hiến pháp, từ Hiến pháp 1946 đến nay, bằng những quy cụ thể, đều có chứa đựng tư tưởng này. Điều đó được thể hiện rõ hơn trong Hiến pháp hiện hành với việc lần đầu tiên khẳng định bản chất nhà nước Việt ả am là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, quyền lực nhà nước là thống nhất nhưng có sự phân công, phối hợp trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

4. Hiện nay, trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta vẫn còn nhiều điểm bất cập, hạn chế cần khắc phục. ả hưng, với việc bước đầu tiếp thu, vận dụng những hạt nhân hợp lý của thuyết phân quyền vào tổ chức quyền lực, đã đem lại những kết quả đáng kể trong việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước, bảo vệ lợi ích của nhân dân. Điều đó đã được minh chứng cụ thể bằng những thành quả trong xây dựng, phát triển đất nước thời kỳ đổi mới trên nền tảng quy định của Hiến pháp năm 1992 và các nội dung sửa đổi, bổ sung năm 2001.

5. Khẳng định quyết tâm xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là một chủ chương hoàn toàn đúng đắn của Đảng, ả hà nước ta. ả hưng để quyết tâm đó trở thành hiện thực, cần tiếp tục nghiên cứu và mạnh dạn vận dụng những hạt nhân hợp lý của thuyết phân quyền vào tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Trong đó, để làm cơ sở nền tảng cho những đổi mới trong tổ chức quyền lực nhà nước, trước hết, cần có sự thống nhất trong nhận thức chung, rằng quyền lực nhà nước tập trung vào tay nhân dân, do nhân dân phân công thực hiện và nguyên tắc tối cao trong tổ chức quyền lực nhà nước là phục vụ lợi ích của nhân dân.

Trên tinh thần đó, gạt bỏ mọi thành kiến vẫn thường được dành cho những hệ tư tưởng ngoài Mac - Lênin để nghiên cứu một cách đầy đủ, khách quan và vận dụng sáng tạo Thuyết phân quyền vào điều kiện cụ thể của nước ta. Điều đó sẽ là nhân tố quan trọng giúp xây dựng bộ máy nhà nước trong sạch, phòng, chống những hiện tượng tiêu cực phát sinh trong quá trình sử dụng quyền lực và nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động của bộ máy nhà nước, từ đó góp phần quan trọng vào sự nghiệp xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân ở nước ta./.



